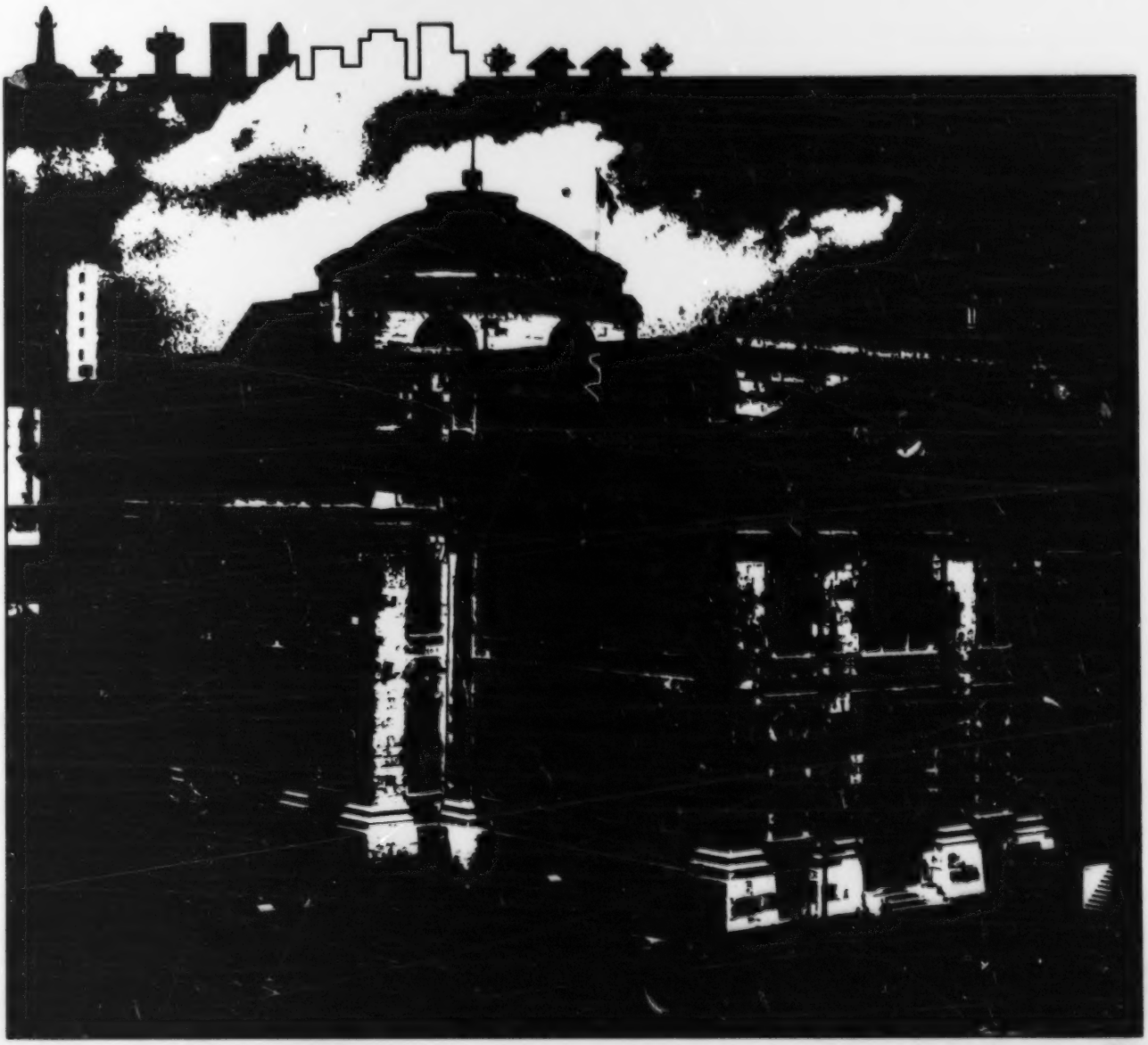
Treasury Board of Canada
Secretariat

Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

C H A L L E N G E '88

The State of Federal Real Property Reforms



Canada

89-02351/

C H A L L E N G E '88

The State of Federal Real Property Reforms

The Burlington lift bridge in Burlington, Ontario. Bridges also form part of the federal government's real property holdings.

Cover:
This early stone building on Dalhousie Street in Quebec City houses the offices of Revenue Canada-Customs and Excise.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Prepared by
Bureau of Real Property Management

Published by
Communications Division
Treasury Board Secretariat
November 1988

Catalogue No. BT22-13/1988
ISBN 0-662-56314-X

We thank the departments of National Defence, Public Works and Transport for supplying the slides used in this publication.

TABLE OF CONTENTS

Foreword	5
Background	7
Ministerial Task Force on Program Review	7
Increased Ministerial Authority and Accountability	7
Scope of Reform	8
Organization Changes	9
Bureau of Real Property Management	9
Advisory Committees	9
• Treasury Board Advisory Committee on Real Property	9
• Advisory Committee on Federal Accommodation in the National Capital Region	10
• Treasury Board Advisory Committee on Federal Land Management	10
Custody Assignment	10
Public Works Canada	11
National Capital Commission	12
Fire Commissioner of Canada	12
Policy Changes	13
Accommodation Management	13
Accessibility for Disabled Persons	13
Real Property Legislation	15
Portfolio Management	17
Strategic Analysis	17
Toronto Strategic Study	17
Land Sales Program	17
Directory of Federal Real Properties	18
Area Screening Canada	18
Real Property Accountability Framework	20

The interior of Place du Portage IV, a federal government office complex which also includes a commercial level. (Hull, Quebec)

F O R E W O R D

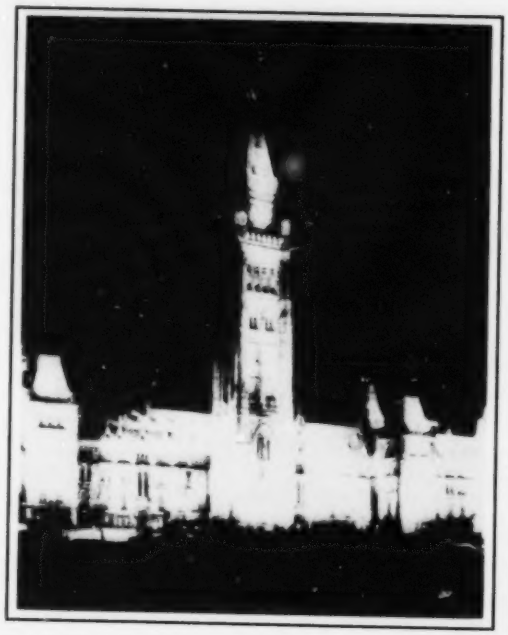
by the Secretary of the Treasury Board

This report on the state of reform in real property management presents a story of which the real property community can be justly proud. During the past few years, the community has quietly and professionally carried out fundamental changes in direction, structure and policy. These internal changes have taken place without disruption to the quality of service we provide to our various publics. In fact, in my few years as Secretary, I have had the opportunity to present to Treasury Board Ministers an unprecedented number of complex, imaginative and cost-effective real property projects, developed by many departments and corporations.

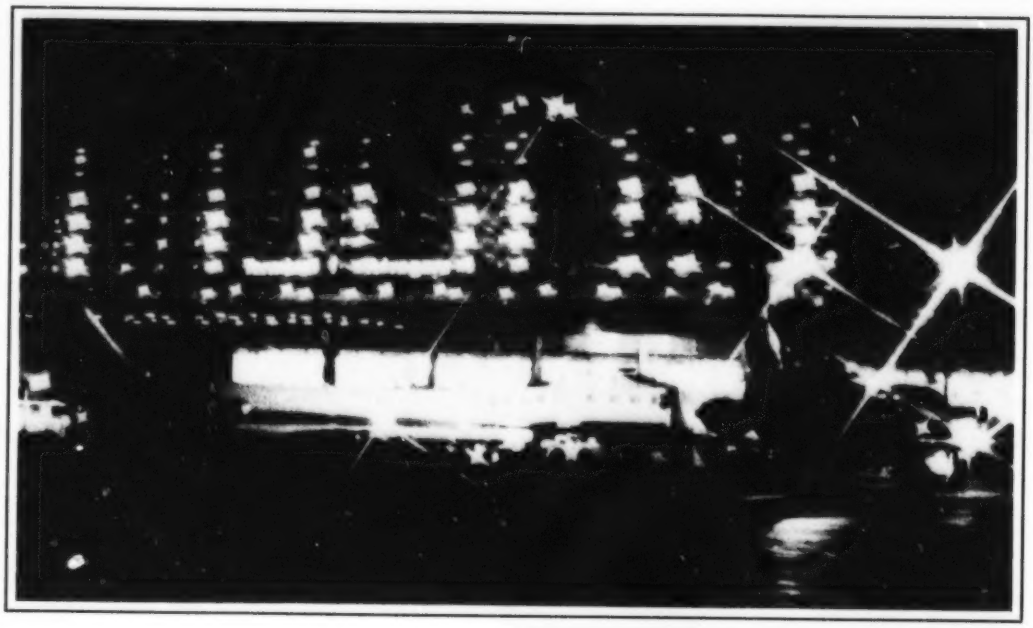
I am pleased that real property reform has been based first upon the principle of decentralization of authority to users, as this is consistent with our initiative for Increased Ministerial Accountability and Authority. The federal government now has the most decentralized system for real property management of any national, provincial or state government we have surveyed. Of course, this degree of decentralization presents problems when the federal government wishes to speak with one voice. I know the frustration of other levels of government and the private sector trying to find 'who speaks for the feds' in a given area or region. However, we much prefer to deal with such problems on a case-by-case basis rather than to remove authority from where it needs to reside: with program departments.

This degree of decentralization creates the need for special efforts to link real property managers, professionals and practitioners from across government. "Conference '88 The Challenge of Reform", the first federal real property conference, is one step in this direction. This report prepared by the Treasury Board Secretariat is another. However, collectively we should ensure that the community-building efforts do not end here. I would hope that the conference can become an annual one and that this report will become the first in a series, describing the status and the accomplishments of the real property community.

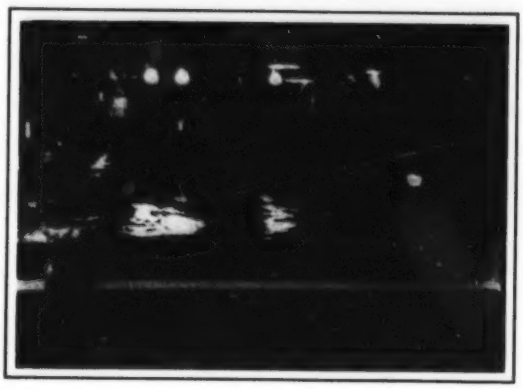
Gérard Veilleux



The Parliament Buildings seen by night. (Ottawa, Ontario)



Terminal 1 at Toronto's Lester B. Pearson International is a 24-hour operation. Canada's busiest airport sees one-third of all airline passengers in Canada.



Ice testing and hydraulics research take place at the National Research Council's Marine Dynamics Institute in St. John's, Newfoundland, a special centre for the study of the marine environment.

An inland bulk carrier makes a tight fit in a lock of the St. Lawrence Seaway.

MINISTERIAL TASK FORCE ON PROGRAM REVIEW

The Ministerial Task Force on Program Review, also known as the Nielsen Task Force, reported on real property and several related subjects that affect real property, such as transportation, natural resources and procurement. The real property report identified two major needs: the refinement of existing policy, practices and organization for managing federal real property and the need for rigorous divestiture of certain federal properties and related programs.

The subsequent December 1985 government decision dealt with policy changes, practices and organization but only peripherally with divestiture, be it devolution or disposal. This decision brought about a number of significant changes. The custody of many federal properties has been reallocated among departments. Public Works Canada has been reorganized. Architectural and engineering services have been consolidated under the Minister of Public Works and, with the charging of market rates, revenue dependency has been implemented for the service programs of Public Works Canada. A land review of National Capital Commission holdings has been carried out. The Bureau of Real Property Management has been established under the Treasury Board.

Subsequent government announcements regarding divestiture or devolution have been made in areas such as dry docks, small craft harbours and airports. In addition, the government's Land Sales Program has identified and sold specific 'excess' federal properties.

INCREASED MINISTERIAL AUTHORITY AND ACCOUNTABILITY

Increased Ministerial Authority and Accountability – or IMAA – is the Treasury Board initiative to provide ministers and senior managers increased authority and flexibility to deal with changing circumstances while managing within established resource levels. It will also enhance their accountability for the achievement of results both in program delivery and in the implementation of Treasury Board policies.

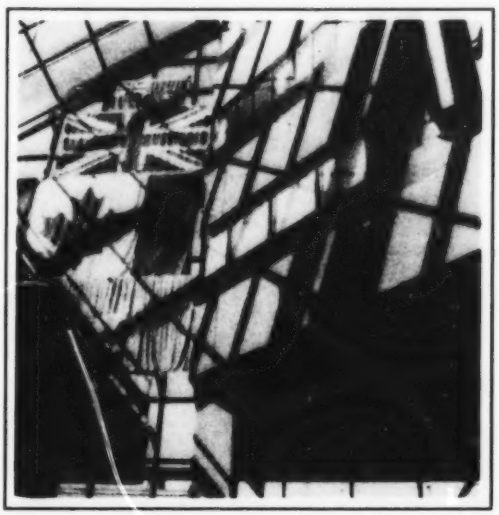
The Treasury Board will leave the management of day-to-day operations to departments and agencies and will concentrate on broader expenditure and management issues. These include allocating resources, monitoring results in relation to Treasury Board policies and government programs, working with departments and agencies to develop appropriate accountability regimes, examining links among government programs, improving assessments of efficiency in program delivery, and finally, ensuring probity, prudence and effective management in the planning, acquisition, use and disposal of key administrative and information resources.

As the President of the Treasury Board said in a speech to the Financial Management Institute:

> "To help achieve this change, it is essential that Treasury Board examine the way it conducts its affairs. We intend to review and rationalize our policies with the purpose of having: clear objectives, statements of expected performance, indicators to measure results, and a reduction in detailed prescriptions of processes and procedures. Treasury Board will shift its focus as IMAA is implemented. We will be more concerned with what departments do both in program results and in meeting service-wide policy objectives and less concerned with how well procedural rules are followed.

I want to make it clear that Treasury Board remains responsible for carrying out its responsibilities under the *Financial Administration Act* and other statutes. What we are talking about is changing the way in which we fulfil these responsibilities. Treasury Board will continue to allocate resources in a manner consistent with the expenditure plan and to provide direction in management, administrative, personnel and official languages policies. What will be different is that Treasury Board, because of an increased emphasis on results, will rely more and more on providing policy direction and on assessment of performance for government-wide policies and in program and operational expenditures."

IMAA is being implemented on two fronts. Individual departments and agencies are reaching bilateral agreements with Treasury Board on revised authorities and accountability, and the Treasury Board is reviewing and revising its government-wide policies in light of the IMAA philosophy of management. Revision of real property policy, linked to the Nielsen reforms, is at the forefront of the IMAA initiative.



(Daniel) J. MacDonald Building, Charlottetown, P.E.I., Headquarters of Veterans Affairs Canada.

Increased contracting authorities, custody reassignment, changes in the relationship of Public Works and Treasury Board and refinement of the Area Screening Canada Program are some of the IMAA initiatives which have been carried out. Over the next few years, the Bureau of Real Property Management, in consultation with the Treasury Board Advisory Committee on Real Property, will continue reviewing real property practices and policies as well as negotiating bilateral agreements under the IMAA umbrella.

SCOPE OF REFORM

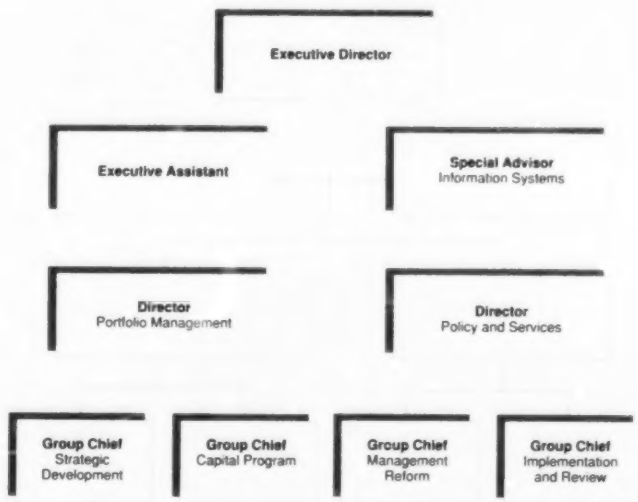
The changes resulting from the Nielsen Task Force and IMAA have been or are being carried out across the real property community. Individual custodians have been making significant changes in the ways they do business. Several departments and agencies with horizontal responsibilities (Environment, National Research Council, Labour, Public Works) have carried out reform initiatives impacting on all departments and agencies.

This first status report on reform focusses mainly upon changes from the perspective of the Treasury Board Secretariat. The second status report, planned for 1989, will focus upon reforms within the individual departments which make up the Treasury Board Advisory Committee on Real Property.

BUREAU OF REAL PROPERTY MANAGEMENT

In December 1985, the Prime Minister approved the creation of a "real property unit" under the authority of the Treasury Board. Its purpose was to consolidate existing Treasury Board real property functions and to assume responsibility for the central management of real property. This unit was created when the Bureau of Real Property Management was established on an interim basis in January 1986 and then on a permanent basis in October 1986.

The Bureau reports directly to the Secretary of the Treasury Board. It is divided into two separate sections. (See the accompanying organization chart.) The Policy and Services Directorate is responsible for central policy as well as for reviewing Treasury Board real property submissions concerning accommodation, land transactions and contracts. The Portfolio Management Directorate systematically reviews government land holdings and examines capital plans and projects of custodian organizations. The staffing of the Bureau of Real Property Management is now complete.



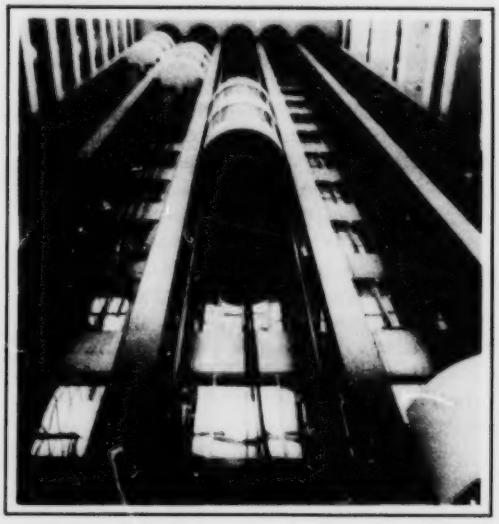
ADVISORY COMMITTEES

Treasury Board Advisory Committee on Real Property

In October 1987, the Treasury Board established for the first time an Advisory Committee on Real Property (TBAC/RP). This senior-level committee parallels the longstanding Treasury Board advisory committees on personnel and administrative policy. Its two objectives are to advise the Treasury Board on central policies and practices related to real property and to facilitate government-wide communication within the federal real property community.

The Committee is composed of 27 members. The Executive Director of the BRPM currently serves as its chairperson. Representatives from the departments of National Defence, Transport, Fisheries and Oceans, and Public Works make up the Executive Committee. Membership of the Executive Committee will be rotated over time.

The Committee has created four working groups: Policy, Legislation, Communications, and Directory of Federal Real Properties. Each one has been meeting on a regular basis. The whole Committee met in June 1988, and the Executive Committee has met on two other occasions. The Committee organized and sponsored "Conference '88 The Challenge of Reform", the first federal real property conference.



An abstract design is created by the elevators at 240 Sparks, a federal government office tower housing a commercial section in the main and lower levels. (Ottawa, Ontario)

Advisory Committee on Federal Accommodation in the National Capital Region

The assignment of custody of real property to user departments has increased the need for the coordination of real property planning within the National Capital Region. Federal accommodation and funding decisions of some 12 organizations, for example, must be integrated with the National Capital Commission's Federal Land Use Plan. The government therefore requested that the President of the Treasury Board establish a senior advisory body to bring together the major federal organizations within the National Capital Region.

The Treasury Board accordingly established, in 1987, the Advisory Committee on Federal Accommodation in the National Capital Region. It is composed of the Secretary of the Treasury Board, the Chairman of the National Capital Commission and the Deputy Minister of Public Works. The BRPM serves as the secretariat to the Committee.

The Committee is charged with advising the President on strategic directions and priorities for federal real property within the National Capital Region. Under this mandate, the Committee reviews such issues as capital expenditures within the National Capital Region and the priority and location of major projects.

Treasury Board Advisory Committee on Federal Land Management

The longstanding Treasury Board Advisory Committee on Federal Land Management (TBAC/FLM) provides advice on policies and guidelines and on individual land transaction submissions within the framework of the Federal Land Management principle. With the creation of the Treasury Board Advisory Committee on Real Property and the changes resulting from the IMAA initiatives, the role and functions of TBAC/FLM will require revision. A review is now under way.

CUSTODY ASSIGNMENT

Consistent with the principle of decentralizing control of real property to user organizations whenever practical, the government, in 1985, directed Treasury Board to carry out a custody assignment program. Under this program, Public Works Canada (PWC) would have custody of all general-purpose office accommodation and common space, and program departments would control special-purpose buildings which support program delivery. Public Works historically managed and controlled most special-purpose facilities in the National Capital Region. Outside the National Capital Region, program departments already held most special-purpose properties.

Custody is to be transferred to program departments from PWC on the basis that no additional funds are to be allocated as part of the transfer. Also, departments receiving properties from PWC are to engage PWC property management services for a minimum three-year period following custody transfer to ease the transition. In assuming custody, departments become accountable for capital and operational budgeting, and for planning, designing, operating and maintaining the properties.

In the National Capital Region, the transfer of special-purpose properties from Public Works to program departments has been substantially completed with the exception of buildings scheduled to be assigned

to the four new Museum corporations following enabling legislation. Outside the National Capital Region, custody assignment will be completed in 1989 with about 12 program departments exchanging properties to correct individual custody anomalies.

PUBLIC WORKS CANADA

A key part of real property reform has involved refining the role and structure of Public Works Canada. The majority of these changes have been implemented.

One objective has been to managerially separate the custodian functions PWC carries out for assets under its control, from the services functions it provides to custodians, including PWC. This resulted in the creation of a separate 'arm's length' Accommodation Branch to act as custodian of PWC-controlled properties. It also resulted in a revised Operational Plan Framework which consolidated PWC custody functions into a single Real Property Program.

The assets within the Real Property Program have been divided between Office Facilities, which are general-purpose properties for use by PWC tenants, and Federal Facilities, which are special properties, such as the Parliament buildings and highways, remaining under PWC control. A major reform still to be completed within the Real Property Program is the full transfer from Treasury Board to PWC of authority to develop and administer government accommodation policy.

Under the new Operational Plan Framework, the Services Program remains and is delivered through two operational branches: Realty, and Architectural and Engineering Services. However, fundamental changes have taken place within this Program during the past few years. On April 1, 1988, the Services Program converted to 'revenue dependency' and began charging client organizations at rates comparable to the private sector. In the previous year, to implement the consolidation of government architectural and engineering services, some 900 staff transferred to PWC from other departments. At the same time, responsibility for Defence Construction Canada was shifted from the Minister of National Defence to the Minister of Public Works.

Recently, Treasury Board and the Minister of Public Works have reached a historic agreement under the IMAA umbrella. PWC, having put in place major changes to its contracting practices, obtained significantly increased contract signing authority. Authority for competitive architectural and engineering contracts will increase from $100,000 to $1,000,000 and competitive lease contracts from $200,000 to $1,000,000. In 1987, Treasury Board had doubled PWC authority for competitive construction contracts to $10,000,000. This combination of authority increases should not only change the relationship of PWC to the Treasury Board but should also provide PWC greater flexibility in responding to its clients' needs.

Operational Plan Framework Overview

Public Works Canada

Real Property Program	Crown Corporations Program	Services Program
• Office Facilities • Federal Facilities • Municipal Grants		• Realty • Architectural and Engineering • Corporate and Administrative

NATIONAL CAPITAL COMMISSION

While the status of the National Capital Commission (NCC) as a Crown corporation has remained unchanged, the reforms have had significant impacts on the NCC. Through the Advisory Committee on Federal Accommodation in the National Capital Region, the NCC has become a full participant in real property planning in the National Capital Region.

In 1988, Parliament approved changes to the *National Capital Act* which clarified the NCC's authority for land-use control of federal lands within the National Capital Region and expanded its authority to lands under the control of Crown corporations. Also, in 1988, Treasury Board approved a comprehensive review of NCC land holdings, undertaken jointly by the BRPM and the NCC, with the result that, inter alia, specified lands have been given special recognition and protection in perpetuity as National Interest Land Mass (NILM) properties. Moreover, the previous moratorium on NCC land acquisitions for certain NILM lands is now removed.

In 1986-87, as part of the custody assignment initiative, the NCC assumed from Public Works Canada the responsibility for the management of Canada's Official Residences, along with their artifacts and curatorial work. The NCC soon will take custody of certain 'non-program' lands, such as Majors Hill park, and the BRPM and the NCC have been directed by Treasury Board to work out the process whereby the NCC could eventually assume custody of 'program' lands within the NILM.

FIRE COMMISSIONER OF CANADA

For many years, fire safety policies and regulations were issued under the authority of Treasury Board, and the Fire Commissioner of Canada administered these policies and regulations as an organization within Public Works.

The Canada Labour Code, Part IV and the pursuant Canada Occupational Safety and Health Regulations – the preeminent regulatory requirement with respect to occupational safety and health, including fire safety – were extended to the Public Service on March 31, 1986. Labour Canada thus became responsible for administering and enforcing the Code and the Regulations in the Public Service. The Office of the Fire Commissioner of Canada (FCC) was transferred to Labour Canada as of April 1, 1986.

The protection of property and services (risk management) and the protection of the user public are not covered under the provisions of the Code, and, as such, fall outside the concern of Labour Canada, whose regulatory role is directed towards employer/employee safety in the workplace. Thus Labour Canada and the Treasury Board Secretariat have signed a Memorandum of Understanding whereby the FCC will continue to provide property fire protection services in addition to carrying out responsibilities under the Code.

This agreement provides for engineering and fire inspection and investigation services as well as addresses the custodians' interest in ensuring the protection, conservation and minimization of fire risks to life, property and operations. The agreement also calls for the Fire Commissioner of Canada to maintain adequate fire protection standards, policies and procedures on behalf of the government which are additional and complementary to the existing standards prescribed in the Regulations. The Treasury Board as employer may, on advice from the FCC, approve new and additional fire prevention standards which exceed the existing Part IV Regulations. Such standards will be integrated into the Treasury Board's *Personnel Policy Manual* as new Treasury Board standards for occupational health and safety.

ACCOMMODATION MANAGEMENT

A principle of the custody assignment initiative was that Public Works would focus its custodian responsibility upon general-purpose office facilities. However, Treasury Board policy severely limited PWC authority and accountability for accommodation management.

Consequently a review team from the Treasury Board Secretariat, the Office of the Comptroller General and Public Works was set up to consider the various options for changing program responsibility. The team also considered the feasibility of PWC charging market rents (known as revenue dependency) to its tenants. Recommendations to transfer a substantial amount of responsibility from Treasury Board to PWC and to defer consideration of revenue dependency were approved by the Prime Minister and later by the Treasury Board on July 14, 1988.

Under the new arrangements, PWC will be fully accountable for the effectiveness with which accommodation is acquired and managed, and tenants will be expected to account for their utilization of accommodation. Parliament will continue to be provided with accommodation management information on a tenant-by-tenant basis.

The transfer will be carried out on a phased basis. Under the first phase, Public Works will receive general authority to administer the existing policies and directives contained in Chapter 120 of the *Administrative Policy Manual*, commencing on January 1, 1989. Before that date, PWC will introduce both a Treasury Board approved tenant appeal process and a format for reporting to the Treasury Board on exceptions to Chapter 120 that have been approved by Public Works.

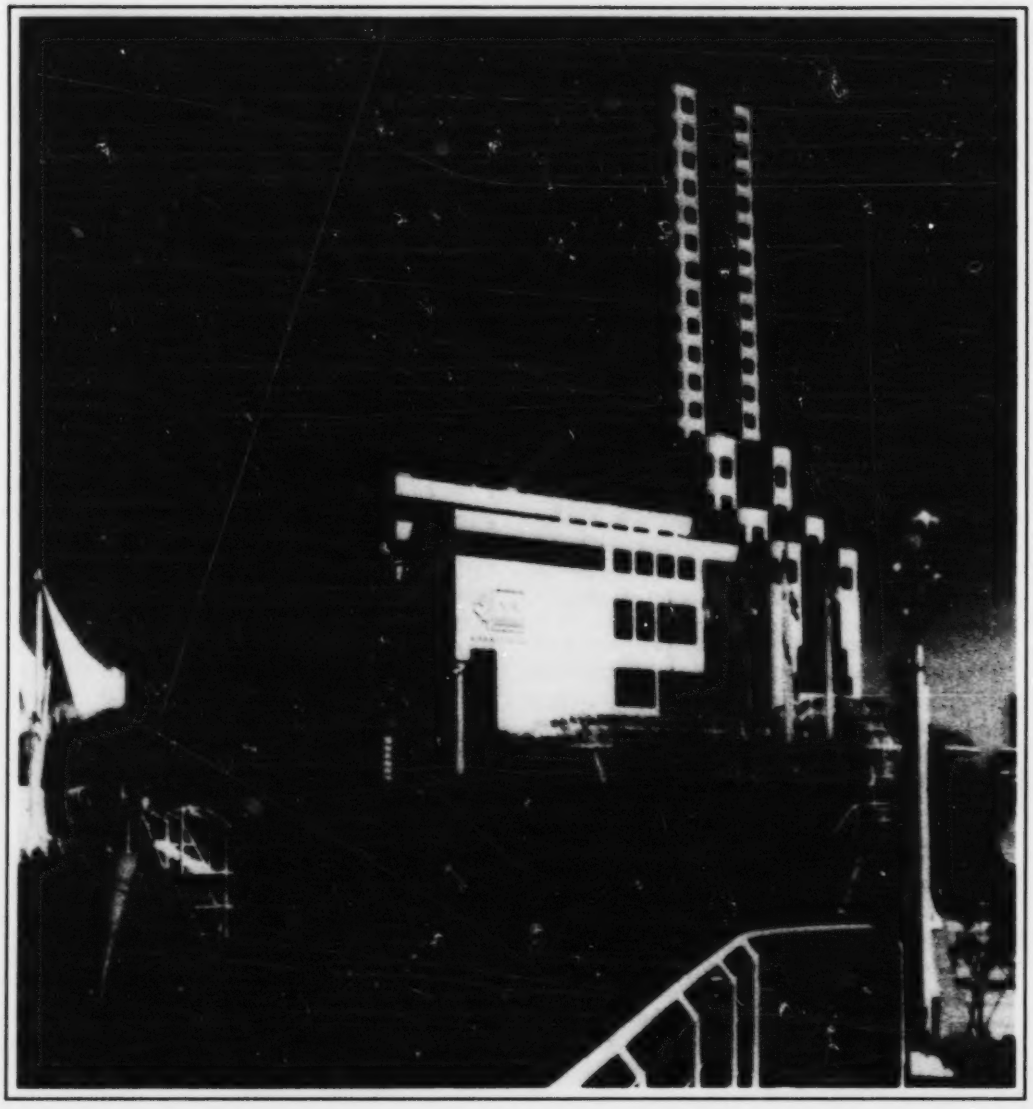
The next phase will further deregulate accommodation management, permitting PWC to develop and modify policies similar to Chapter 120 without reference to Treasury Board. Before this phase can be carried out, Treasury Board must approve performance indicators and other reporting requirements to monitor the delivery of the Public Works' Real Property Program. It must also confirm the existence of an accurate and complete tenant-based accommodation information system within Public Works.

ACCESSIBILITY FOR DISABLED PERSONS

Providing physical access for disabled persons within federal government facilities has long been a government priority. In 1979, the Treasury Board authorized PWC to upgrade accessibility for disabled persons within its office accommodation to the level required by the National Building Code. In 1982, Public Works was further directed to apply its Barrier-Free Design Standard (BFDS) to all office accommodation located in Crown buildings designed after June 17, 1982.

In 1985, Treasury Board directed that *all* government departments make their facilities accessible in accordance with the BFDS, with necessary funds coming from departmental budgets. Two interdepartmental committees chaired by Public Works – one dealing with policy issues and one

All federal government departments recognize and incorporate building accessibility for disabled persons: travellers, visitors and employees alike.



Canada Place houses a combination of federal and provincial Crown corporation offices with private sector office and commercial space, including a theatre, hotel and cruise line offices. It is located at the Port of Vancouver in downtown Vancouver, B.C.

with technical issues – assist departments in implementing barrier-free accessibility. The committees are currently working to devise a set of application guidelines for use with the BFDS which will outline where and to what extent the standard is to be applied.

In addition to chairing these committees, PWC is responsible for periodically updating the BFDS. Public Works is currently involved with the Canadian Standards Association (CSA) in the development of a new national barrier-free standard. The new standard includes more measures to ensure barrier-free access for persons with visual and hearing impairments than are

contained in the BFDS. It also addresses areas the existing standard does not, such as housing, recreation areas, and auditorium and assembly areas. Once the CSA standard is completed, it may replace the current BFDS.

In the last month, a study to assess progress in implementing the 1985 Treasury Board directive on accessibility improvement has been completed.

REAL PROPERTY LEGISLATION

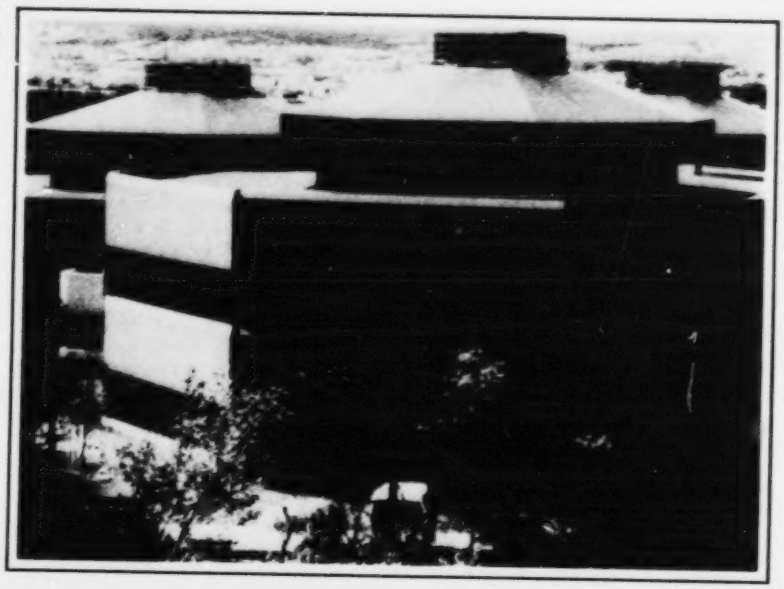
Management of real property is presently governed by over 60 different Acts of Parliament. It is an unwieldly situation that requires rationalization, especially to permit custodian departments to use modern commercial practices and to permit simplification of several managerial processes. In 1987, a Legislation Working Group under the Treasury Board Advisory Committee on Real Property was established to consider legislative changes. Early on, the Group decided that the development of an omnibus real property statute was impractical and that the best approach was to concentrate upon essential amendments to existing statutes.

The first proposal was to amend the *Financial Administration Act* to define the role and authority of Treasury Board in real property management. The amendment, which is awaiting Parliamentary approval, would clarify Treasury Board authority related to the development of government-wide land-use plans and require departments to submit plans for approval. As a consequence, this proposed amendment also clarifies that the administration and control (custody) of land shall remain with individual departments and agencies and not be assigned to the Treasury Board.

The Group is currently working on 'conveyance' proposals which will affect several Acts, such as the *Public Lands Grants Act* and the *Surplus Crown Assets Act*. It is hoped that these changes will correct several significant difficulties in the present federal procedures concerning the transfer of properties. The use of deeds, for example, may replace the more rigid method of conveyancing land through the use of letters patent. The amendments may also ease the definition of "public purpose" to facilitate the selling of lands. Such measures would permit and simplify the joint commercial development of underutilized federal sites. The Group plans to finish this work within the next few months.

Corrections of a more technical nature are scheduled for review during 1989. These include increased authorities to control real property leased to the private sector in order to ensure conformance with municipal or provincial zoning, an ability to refuse a gift of land, the authority to make minor corrections to grants without referring to the Governor in Council and permission to use monetary limits within real property regulations.

Banff National Park, Alberta. Federal real property holdings also include our national parks. Providing access to these lands presents unique challenges to meet environmental concerns.



The Fisheries Centre in St. John's, Newfoundland, is a major research centre and regional headquarters of the Department of Fisheries and Oceans.

The Sinclair Centre combines a federal government office complex and retail outlets. It is located in downtown Vancouver.

STRATEGIC ANALYSIS

One of the tasks assigned to the President of the Treasury Board was to serve as the focal point for advising government on those real property issues which cut across the authority of individual custodians. This advice will often be in the form of "strategic studies" of major urban areas. The studies will identify federal government property assets which provide either problems or opportunities from the perspective of land use and management. They will also outline the options for acquisition, disposal, alternative use or other action. The possibilities must be considered in the context of the federal program requirements, the objectives of local governments, and other relevant factors (for example, current gluts or shortages of property assets in a local market). This will lead to the establishment of regionally based property strategies and/or government-wide investment plans for real property.

The Bureau of Real Property Management has completed strategic studies in Toronto, Vancouver and the National Capital Region. Detailed follow-ups for Vancouver and the NCR are being carried out in consultation with affected departments. Similar studies are now in progress for Montreal, Halifax and St. John's; and others will soon be started for Edmonton, Winnipeg, Moncton and Hamilton.

TORONTO STRATEGIC STUDY

The President of the Treasury Board commissioned a comprehensive review of federal lands in the greater Toronto region. The study was undertaken by Stephen G. McLaughlin Consultants and carried out from January to September 1987. The report was released to the public in December 1987 along with a government response outlining the following guiding premises for future planning of Toronto lands:

- the federal government will continue to hold lands that are appropriate to its operational needs;
- lands not required for these purposes will be transferred to the appropriate jurisdictions or to other interests; and
- where the federal government agrees to transfer land, it is obligated to act in the best interest of Canada as a whole, including seeking full value of the land on behalf of Canadian taxpayers.

Since the report's release, a Royal Commission on the future of Toronto waterfront lands has been announced with the Honourable David Crombie appointed Commissioner.

Detailed studies following on the consultant's recommendations on Downsview found that by consolidating some facilities, National Defence could free-up about 55 hectares of land for new housing in North York; this initiative was announced in September 1988. Concerned departments are also currently studying other recommendations concerning lands in the Jarvis Street corridor.

LAND SALES PROGRAM

The Minister of Finance announced a Land Sales Program in the May 1985 budget and the Treasury Board was charged with its implementation.

Departments and agencies carried out the Program in many ways. Public Works sold lands declared surplus by departments. Crown corporations undertook special land sale initiatives and returned such revenues to the Consolidated Revenue Fund, the government's central "bank account". Some Crown corporations sold interests in lands as part of the sale of subsidiaries and divisions. In total, the Land Sales Program brought in about $500 million including proceeds from the sales of land associated with the privatization of Crown corporations.

By 1987, the Treasury Board determined that most of the backlog of disposal possibilities had been identified and implemented. Accordingly, the President of the Treasury Board and Minister of Public Works ended the special sales program in favour of the ongoing review and analysis of federal holdings, leading to orderly rationalization and disposal of land within a long-term investment strategy.

DIRECTORY OF FEDERAL REAL PROPERTIES

The Directory of Federal Real Properties will be the central record of the majority of holdings under the administration and control of departments, giving information on their locations, uses and sizes. It will replace the Central Real Property Inventory (CRPI). The Directory also will be used to inform Public Works' Municipal Grants Directorate of changes in federal real properties so that it can pay grants promptly in the correct amounts. The Directory has been designed so that it can be made compatible with other information systems if the need arises.

All Crown corporations and certain exempt departments will have the option of either providing information to the Directory or maintaining their own system and making this information available upon request. Generally, exemptions will be given to departmental real properties which are subject to more restrictive statutory requirements, for example the Territorial Lands. The Directory, combined with records maintained for exempt lands and non-participating Crown corporations, will become the family of information systems through which the Treasury Board will fulfil its responsibility to maintain a complete inventory of the real property holdings of the Government of Canada.

The Directory is being developed in consultation with a Working Group of the Treasury Board Advisory Committee on Real Property. It will come into being during 1989, as existing CRPI records are converted to the Directory format and custodian departments first record new information on their real properties. The publication of a Handy Reference Directory will take place in the summer of 1990, reflecting the real property holdings as of March 31, 1990.

AREA SCREENING CANADA

One of the fundamental components of the federal real property information base is the Area Screening Canada (ASC) Program. This Program provides the first level of analysis and the departure point for indepth strategic studies.

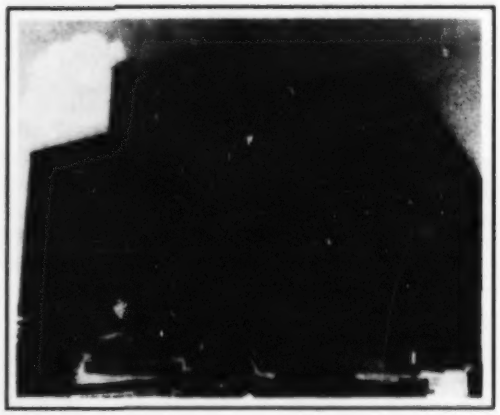
Responsibility for this Program was transferred from Public Works to the Treasury Board on April 7, 1988. Coincident with this change was the incorporation of ASC reporting as a component of custodian departments' reporting requirements to Treasury Board. However, the basic thrust of the Program – to provide cyclically updated management information on key holdings – has not changed. Public Works professionals continue, under a services agreement with the BRPM, to assist with carrying out the ASC Program.

In the past year, several changes have been made to improve the quality of the information and to minimize the information gathering workload of custodian departments and agencies. Some of these changes now introduced or to be introduced in the coming months are:

- property profiles will be required only for major properties, with minor properties subject to only a summary listing;
- reorganization of ASC areas to better reflect federal holdings;
- introduction of an ASC update process to keep track of significant changes which occur to a property in between ASC reviews (five-year cycle);
- integration of the basic information required for the new Directory of Federal Real Properties with that required by the ASC Program;
- integration of the departmental reporting via ASC with the overall reporting requirements under the soon-to-be introduced Real Property Management Framework.

By 1992-93 review of the 35 new ASC areas will be completed. Sixteen reviews will be completed by March 1989.

Canadian Forces Base at Borden, Ontario.



Transport Canada Building, Dorval, Quebec.

A key principle of the IMAA philosophy is that, whenever possible, Treasury Board policies should be expressed in terms of clear objectives and expected results and that reporting to Treasury Board should be in terms of results achieved. This requires revising and rewriting most Treasury Board policies. Various Treasury Board policy areas (personnel, internal audit, official languages, financial administration) have developed 'accountability frameworks' and related policies and reporting instruments to express this IMAA concept. These frameworks are used as the basis for bilateral IMAA agreements.

The development of the accountability framework and new policies for real property management has been delayed until now to await implementation of other reforms and to permit the creation of the Treasury Board Advisory Committee on Real Property (TBAC/RP) as a consultative body. The BRPM and the TBAC/RP, through the Policy Working Group, will over the next 12 to 18 months assign the highest priority to developing the framework and developing, revising and publishing updated Treasury Board policies.

Preliminary work has been based upon a few main themes. First, the accountability framework, real property policies and related audit guidelines will be developed as a unified package. Second, no new reports to Treasury Board will be needed; existing instruments such as Area Screening Canada Program, Long-Term Capital Plans and Multi-Year Operational Plans will be revised, if necessary. In fact, by substantially reducing Treasury Board submission requirements and eliminating or simplifying existing reports, the reporting demands on departments will be significantly reduced.

The key to the real property accountability framework is the development of basic management objectives common to all custodians. Listed below is the preliminary list of such objectives:

- To hold real property only to support programs.
- To integrate departmental plans with government initiatives and priorities.
- To optimize investment in the long-term use of real property assets.
- To preserve the value of real property assets.
- To provide safe working conditions for occupants within real property assets.
- To protect and preserve the environment (air, land, water) in the acquisition, use and disposal of real property.
- To protect and preserve the built heritage value of assets.
- To ensure prudence, probity and value for money in the letting of contracts for the acquisition, development and disposal of real property.
- To ensure federal real property is accessible to the disabled.

These objectives will undoubtedly be revised over the next few months as consultations take place within the real property community to decide upon common statements of objectives.

Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

Treasury Board of Canada
Secretariat

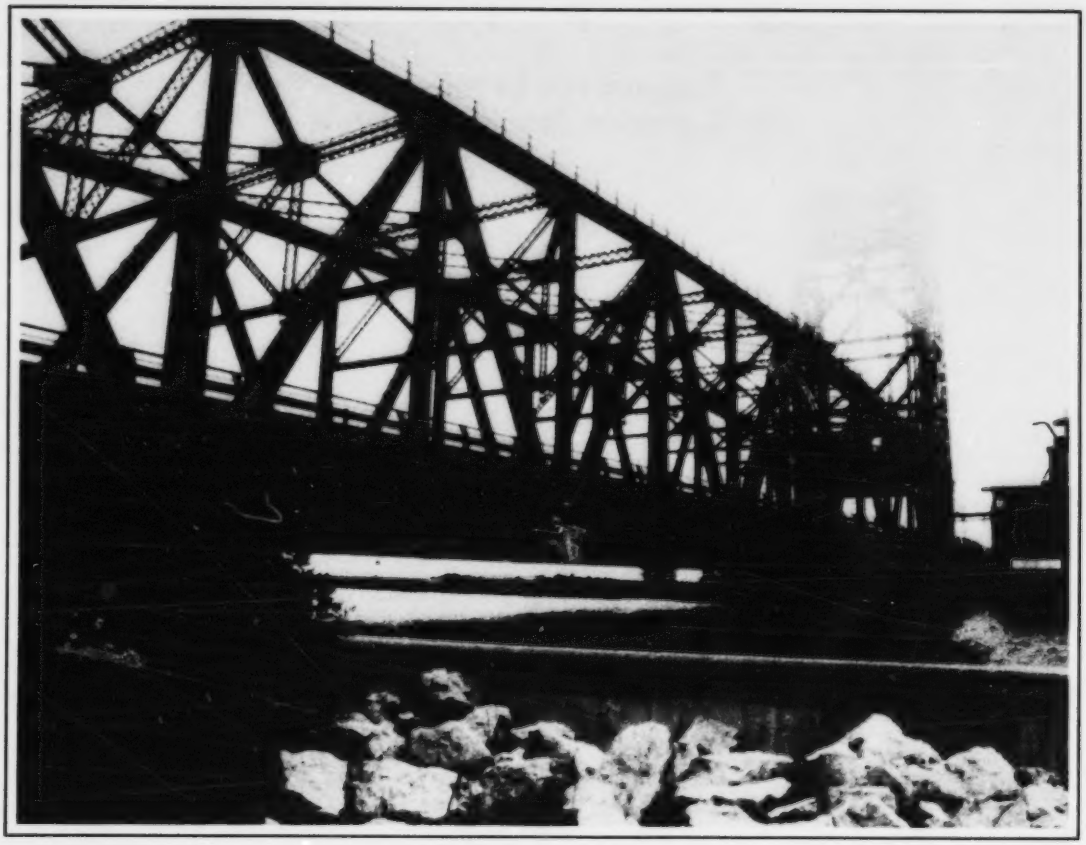
D É F I 88

Rapport sur la réforme de la gestion foncière fédérale

Canada

D É F I 88

Rapport sur la réforme
de la gestion foncière fédérale



Le pont levant de Burlington (Ontario). Les ponts figurent parmi les biens-fonds du gouvernement fédéral.

Couverture: Ce vieil immeuble en pierre de la rue Dalhousie, à Québec, abrite les bureaux de Revenu Canada, Douanes et Accise.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada

Préparé par
le Bureau de gestion des biens immobiliers

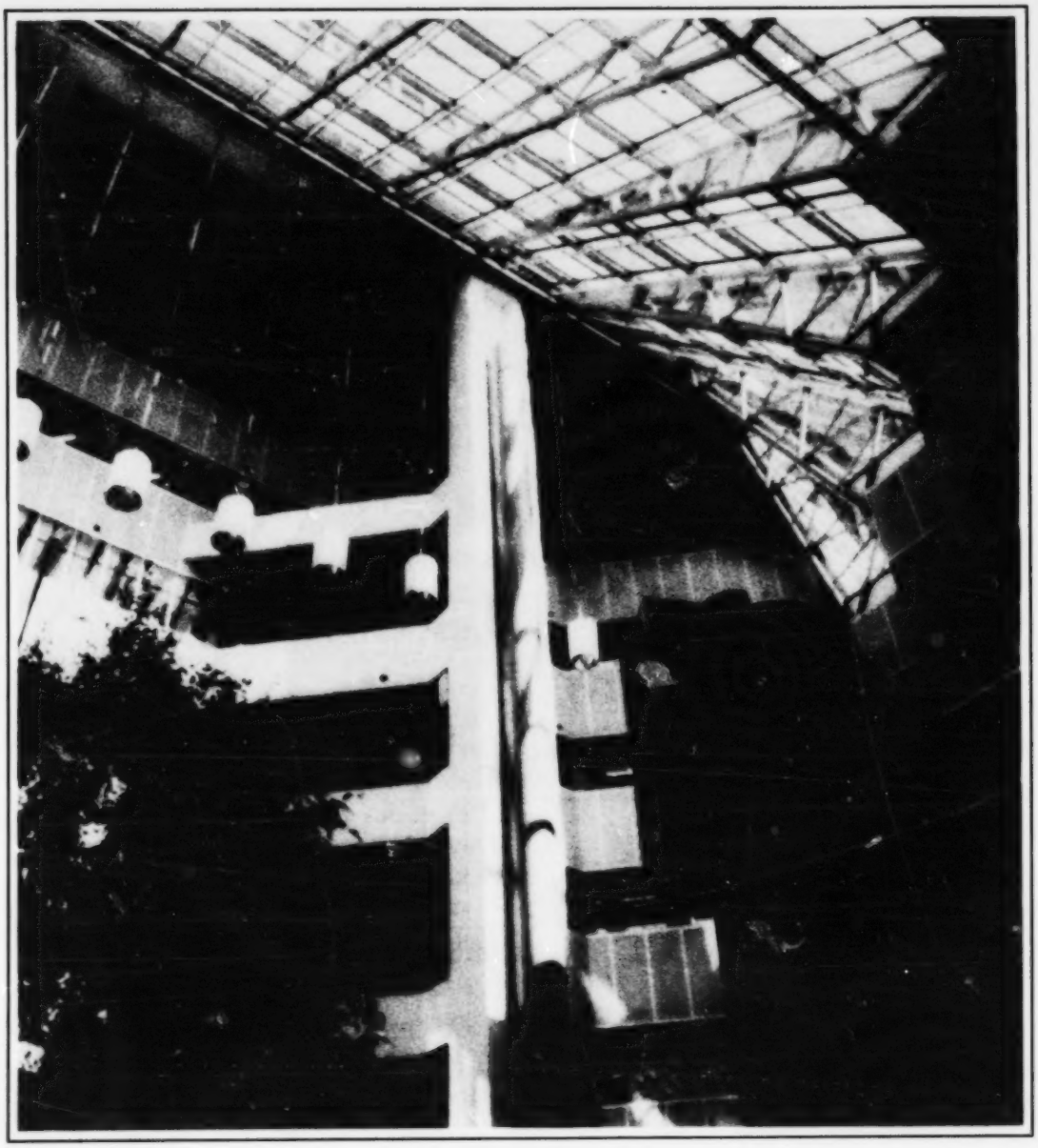
Publié par
la Division des communications
Secrétariat du Conseil du Trésor
Novembre 1988

N° de catalogue BT22-13/1988
ISBN 0-662-56314-X

Nous remercions les ministères de la Défense nationale, des Travaux publics et des Transports pour les diapositives qu'ils ont bien voulu nous fournir pour cette publication.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	5
Contexte	7
Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes	7
Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels	7
Portée de la réforme	8
Changements organisationnels	9
Bureau de gestion des biens immobiliers	9
Comités consultatifs	9
• Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers	9
• Comité consultatif sur les locaux fédéraux dans la région de la Capitale nationale	10
• Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale	10
Affectation de la garde des biens immobiliers	10
Travaux publics Canada	11
Commission de la Capitale nationale	12
Commissaire des incendies du Canada	12
Modification de la politique	13
Gestion des locaux	13
Facilité d'accès pour les personnes handicapées	13
Droit immobilier	15
Gestion du portefeuille	17
Analyse stratégique	17
Étude des propriétés foncières fédérales à Toronto	17
Programme de vente de terrains	17
Répertoire des biens immobiliers fédéraux	18
Dossiers urbains Canada	18
Cadre de responsabilité en gestion foncière	20



Intérieur de la Phase IV de la Place du Portage, complexe à bureaux du gouvernement fédéral comprenant aussi des boutiques. (Hull (Québec))

P R É F A C E

par le secrétaire du Conseil du Trésor

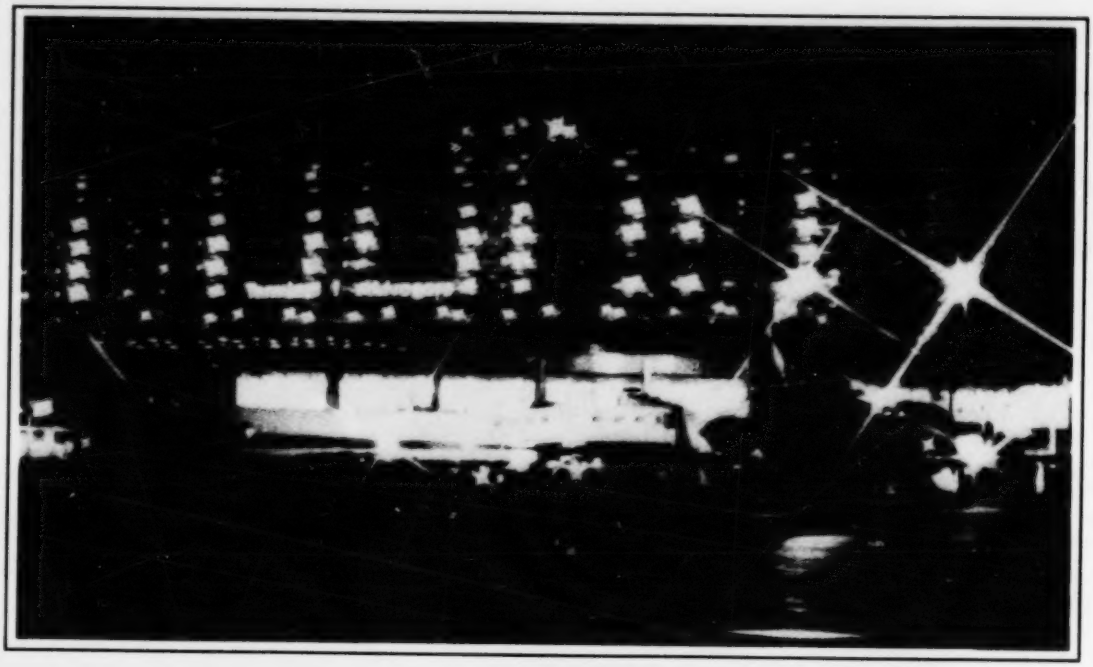
Le présent rapport sur l'état d'avancement de la réforme de la gestion foncière fait état de réalisations dont les milieux de l'immobilier peuvent être fiers à juste titre. Au cours des dernières années, des changements de direction, de structure et de politique se sont produits discrètement dans les milieux de l'immobilier sans que la qualité des services que nous offrons à nos divers clients ait eu à en souffrir. En réalité, depuis ma nomination au poste de secrétaire il y a quelques années, j'ai eu l'occasion de présenter aux ministres du Conseil du Trésor un nombre sans précédent de projets immobiliers complexes, novateurs et rentables mis sur pied par un grand nombre de ministères et de sociétés.

Je suis heureux que la réforme de la gestion foncière ait reposé d'abord et avant tout sur la délégation de pouvoirs aux utilisateurs, étant donné que celle-ci est l'un des principes qui sous-tendent notre politique d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. Le système de gestion des biens immobiliers du gouvernement fédéral est le plus décentralisé de tous les systèmes des gouvernements nationaux, provinciaux ou d'État que nous ayons étudiés. Bien entendu, l'ampleur de la décentralisation pose un problème lorsque le gouvernement désire n'avoir qu'un seul porte-parole. Je sais combien il peut être frustrant pour les autres paliers de gouvernement et le secteur privé d'essayer de trouver qui, au gouvernement fédéral, est responsable dans une région ou un secteur donné. Toutefois, nous préférons de beaucoup régler ces problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent plutôt que de soustraire des pouvoirs à ceux à qui ils reviennent de plein droit, soit les ministères chargés de programmes.

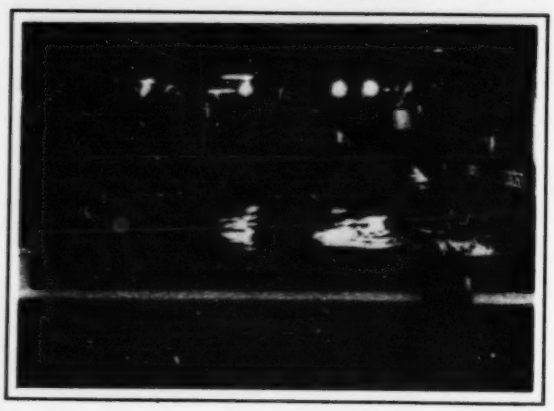
Étant donné l'envergure de la décentralisation, il nous faudra créer dans toute l'administration fédérale des liens entre gestionnaires, professionnels et spécialistes des biens immobiliers. "Le défi de la réforme, Conférence 88", première conférence fédérale sur les biens immobiliers, est un pas dans cette direction. Le présent rapport rédigé par le Secrétariat du Conseil du Trésor en est un autre. Toutefois, nous devrons veiller tous ensemble à ce que nos efforts ne s'arrêtent pas là. J'ose espérer que la conférence deviendra un événement annuel et que ce rapport ne sera que le premier d'une longue série sur la situation et les réalisations des milieux de l'immobilier.

Gérard Veilleux

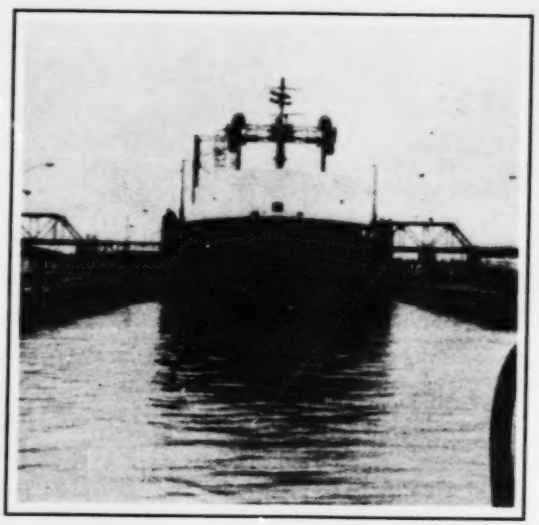
La Colline parlementaire, de nuit. (Ottawa (Ontario))



L'aérogare n° 1 de l'aéroport international Lester B. Pearson, à Toronto, fonctionne 24 heures par jour. Le tiers de tous les passagers voyageant par avion au Canada transitent par cet aéroport.



Situé à St. John's (Terre-Neuve), l'Institut de dynamique marine du Conseil national de recherches, qui se consacre à l'étude des mers, effectue des tests sur les glaces et des travaux de recherche en hydraulique.



Ce cargo faisant route vers l'intérieur des terres joue serré dans une des écluses de la Voie maritime du Saint-Laurent.

GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES

Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes – Groupe de travail Nielsen – s'est penché sur la question des biens immobiliers et sur d'autres sujets ayant une incidence sur ce domaine, tels que les transports, les ressources naturelles et les achats. Le rapport sur les biens immobiliers faisait état de deux nécessités majeures: en premier lieu, le raffinement de la politique, des usages et de l'organisation reliés à la gestion des biens immobiliers fédéraux; et en second lieu, le dessaisissement rigoureux de certaines propriétés fédérales et l'abandon des programmes connexes.

La décision subséquente du gouvernement, prise en décembre 1985, touchait les questions de modification de la politique, des usages et de l'organisation, et ne faisait qu'effleurer celle du dessaisissement, que ce soit par transfert ou aliénation. Cette décision a entraîné une série de changements dont voici les plus importants : redistribution de la garde de nombreuses propriétés fédérales entre les ministères; réorganisation de Travaux publics Canada et unification des Services d'architecture et de génie, qui relèvent maintenant du ministre des Travaux publics; établissement d'une politique d'autofinancement pour les services de Travaux publics en permettant à ce ministère d'instaurer une facturation aux taux du marché; examen des propriétés foncières de la Commission de la Capitale nationale; enfin, création du Bureau de gestion des biens immobiliers, sous la tutelle du Conseil du Trésor.

D'autres annonces faites ultérieurement par le gouvernement ont porté sur le dessaisissement ou la dévolution dans des secteurs tels que les bassins de radoub, les ports pour petites embarcations et les aéroports. En outre, le programme de vente de terrains du gouvernement a permis de déclarer excédentaires certaines propriétés fédérales et de les vendre.

ACCROISSEMENT DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELS

Le régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels – l'APRM – est une mesure du Conseil du Trésor qui vise à accorder aux ministres et aux gestionnaires supérieurs la latitude et les pouvoirs dont ils ont besoin pour faire face aux changements tout en gérant les programmes avec les ressources fixées. En outre, ce régime les obligera davantage à rendre compte des résultats de leur gestion, tant dans l'exécution des programmes que dans la mise en oeuvre des politiques du Conseil du Trésor.

Le Conseil du Trésor laissera la gestion des activités quotidiennes aux ministères et organismes pour se consacrer plutôt à l'étude de questions plus générales de dépenses et de gestion, dont les suivantes : l'affectation des ressources, le contrôle des résultats dans le cadre des politiques du Conseil du Trésor et des programmes gouvernementaux, la coopération avec les ministères et organismes pour mettre au point des régimes d'imputabilité appropriés, l'examen des liens entre les programmes, l'amélioration des évaluations de rendement dans l'exécution des programmes, et enfin, l'assurance que la planification, l'acquisition, l'utilisation et l'aliénation des principales ressources administratives et informatives seront gérées efficacement, avec probité et prudence.

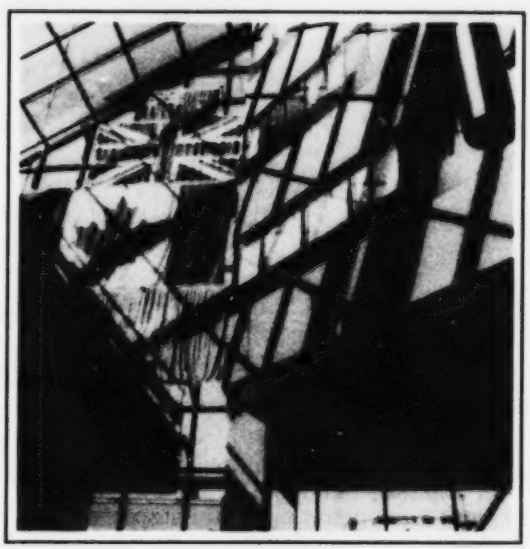
Comme le déclarait le président du Conseil du Trésor dans une allocution prononcée à un colloque de l'Institut de la gestion financière:

> «Pour réaliser ce changement, il est essentiel que le Conseil du Trésor examine la façon dont il mène ses affaires. Nous prévoyons revoir et rationaliser nos politiques afin d'en clarifier les objectifs, de faire état du rendement escompté, d'établir des indicateurs pour mesurer les résultats et de prescrire moins de modalités et de procédés détaillés. L'attention du Conseil du Trésor portera sur d'autres points au fur et à mesure que l'APRM prendra place. Nous nous préoccuperons davantage de ce que font les ministères tant sur le plan des résultats des programmes que sur celui de l'atteinte des objectifs des

politiques générales, et nous nous inquiéterons moins de savoir si l'on suit les règles de procédure établies.

«Je tiens à préciser que le Conseil du Trésor ne se soustraira pas aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la *Loi sur l'administration financière* et d'autres lois. Ce dont il est question ici, c'est de changer la façon de remplir notre mandat. Le Conseil du Trésor continuera à affecter les ressources en fonction du plan de dépenses et à orienter les politiques sur la gestion, l'administration, le personnel et les langues officielles. La différence sera que le Conseil du Trésor, du fait que l'accent sera mis sur les résultats, s'attardera davantage à donner des conseils et à évaluer le rendement dans l'application des politiques générales, dans la gestion des programmes et dans les dépenses de fonctionnement.»

La mise en oeuvre de l'APRM comprend deux volets. D'une part, les ministères et organismes concluent des ententes bilatérales avec le Conseil du Trésor sur des pouvoirs et des responsabilités révisés et, d'autre part, le Conseil du Trésor examine et révise ses politiques générales à la lumière de la philosophie de gestion de l'APRM. La révision de la politique sur les biens immobiliers, reliée aux réformes recommandées par le groupe de travail Nielsen, est au premier plan de l'APRM.



L'immeuble (Daniel) J. MacDonald, à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard), abrite les bureaux de l'administration centrale du ministère des Affaires des anciens combattants.

L'accroissement des pouvoirs de passation de marchés, la réaffectation de la garde des biens immobiliers, la modification des rapports entre Travaux publics et le Conseil du Trésor et l'amélioration du programme relatif aux Dossiers urbains Canada ne sont que quelques-unes des mesures de l'APRM déjà mises en oeuvre. Au cours des prochaines années, le Bureau de gestion des biens immobiliers, de concert avec le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers, continuera d'examiner les usages et les politiques en matière de biens immobiliers et de négocier des ententes bilatérales dans le contexte de l'APRM.

PORTÉE DE LA RÉFORME

Certains changements découlant du rapport du Groupe de travail Nielsen et de l'APRM sont déjà mis en oeuvre dans les milieux de l'immobilier, d'autres sont en cours. Les organismes curateurs ont sensiblement modifié leurs méthodes de gestion. Des ministères et des organismes ayant des responsabilités horizontales comme Environnement Canada, le Conseil national de recherches, Travail Canada et Travaux publics Canada ont adopté des réformes qui influent sur tous les ministères et organismes.

Ce premier rapport d'étape sur la réforme fait surtout état des changements vus sous l'angle du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le second, prévu pour 1989, portera sur les réformes prévues dans chacun des ministères membres du Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers.

BUREAU DE GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

Le Premier ministre a approuvé en décembre 1985 la création d'un «service de gestion des biens immobiliers» relevant du Conseil du Trésor. Ce service devait réunir les fonctions du Conseil du Trésor en matière de biens immobiliers et prendre en charge la gestion centrale des biens immobiliers. Provisoirement constitué en janvier 1986, le Bureau de gestion des biens immobiliers (BGBI) devint permanent en octobre 1986.

Le Bureau, qui relève directement du secrétaire du Conseil du Trésor, comprend deux secteurs distincts (voir l'organigramme ci-joint). La Direction générale de la politique et des services est chargée d'établir la politique centrale et d'examiner les présentations soumises au Conseil du Trésor en matière de biens immobiliers, qu'elles concernent les locaux, les transactions foncières ou les marchés. La Direction générale de la gestion du portefeuille examine systématiquement tous les biens-fonds de l'administration fédérale ainsi que les plans et les projets d'immobilisations des organismes curateurs. Le personnel du Bureau de gestion des biens immobiliers est maintenant au complet.

COMITÉS CONSULTATIFS

Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers

En octobre 1987, le Conseil du Trésor établissait pour la première fois un Comité consultatif chargé des biens immobiliers (CCCT-BI). Ce comité de haut rang s'est ajouté aux comités consultatifs du Conseil du Trésor chargés de la politique du personnel et de la politique administrative qui existent depuis longtemps. Il poursuit deux objectifs: conseiller le Conseil du Trésor sur les politiques centrales et les usages relatifs aux biens immobiliers, et faciliter les communications entre tous les membres de la collectivité fédérale de la gestion foncière.

Le comité compte 27 membres. Le directeur exécutif du BGBI en est le président. Les membres du comité directeur, qui viennent de la Défense nationale, des Transports, de Pêches et Océans et de Travaux publics, seront renouvelés de temps à autre.

Le comité a formé quatre groupes de travail – sur la politique, la législation, les communications et le répertoire immobilier fédéral – qui se réunissent régulièrement. Le comité s'est réuni au grand complet en juin 1988 et le comité directeur a tenu deux autres réunions. Le comité a organisé et parrainé la première conférence sur les biens immobiliers intitulée «Le Défi de la réforme, Conférence 88».

Graphisme créé par les ascenseurs du 240, rue Sparks, immeuble à bureaux du gouvernement fédéral comprenant aussi des boutiques au rez-de-chaussée et au sous-sol. (Ottawa (Ontario))

Comité consultatif sur les locaux fédéraux dans la région de la Capitale nationale

Affecter la garde des biens immobiliers aux ministères qui les utilisent demande une plus grande coordination de la planification immobilière dans la région de la Capitale nationale. Les décisions en matière de locaux et de financement de quelque douze organismes fédéraux, par exemple, doivent s'insérer dans le Plan d'utilisation des terrains fédéraux de la Commission de la Capitale nationale. Le gouvernement a donc demandé que le président du Conseil du Trésor crée un corps consultatif supérieur qui réunirait les principaux organismes fédéraux de la région de la Capitale nationale.

Le Conseil du Trésor a donc établi, en 1987, le Comité consultatif sur les locaux fédéraux dans la région de la Capitale nationale. Ce comité est formé du secrétaire du Conseil du Trésor, du président de la Commission de la Capitale nationale et du sous-ministre des Travaux publics. Le BGBI en assure les services de secrétariat.

Le comité est chargé de conseiller le président du Conseil du Trésor quant à l'orientation stratégique et aux priorités du parc immobilier de la région de la Capitale nationale. En vertu de son mandat, il examine des questions comme les dépenses d'immobilisations dans la région de la Capitale nationale ainsi que la priorité et l'emplacement des principaux projets.

Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale

Le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé de la gestion foncière fédérale (CCCT-GFF), qui existe depuis longtemps, fournit avis et conseils sur les politiques et les lignes directrices en matière de gestion foncière et sur chacune des présentations ayant trait à des transactions foncières, conformément au principe de la gestion foncière fédérale. À la suite de la création du Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers et des changements découlant de l'APRM, le rôle et les fonctions du CCCT-GFF devront être révisés. Une telle révision est d'ailleurs en cours.

AFFECTATION DE LA GARDE DES BIENS IMMOBILIERS

Conformément au principe voulant que le contrôle des biens immobiliers soit décentralisé dans la mesure du possible, le gouvernement a demandé au Conseil du Trésor, en 1985, de mettre sur pied un programme d'affectation de la garde des biens immobiliers. En vertu de ce programme, la garde de tous les immeubles administratifs polyvalents et de ceux abritant différents usagers serait confiée à Travaux publics Canada, tandis que les ministères responsables de programmes auraient la charge des immeubles à vocation particulière essentiels à l'exécution de leurs programmes. Par le passé, Travaux publics a toujours assuré la gestion et le contrôle de la plupart de ce type d'immeubles dans la région de la Capitale nationale. Ailleurs, c'étaient les ministères responsables des programmes qui en avaient déjà le plus souvent la charge.

TPC cédera la garde des biens immobiliers aux ministères responsables de programmes sans accorder de crédits supplémentaires. En outre, les ministères qui recevront la garde des propriétés devront retenir les services de gestion foncière de TPC pour une période minimale de trois ans après la cession, de manière à faciliter la transition. Avec la garde de ces biens, les ministères deviennent responsables de l'établissement des budgets d'immobilisations et de fonctionnement, ainsi que de la planification, de la conception, de l'exploitation et de l'entretien de ces biens immobiliers.

Dans la région de la Capitale nationale, Travaux publics a pratiquement cédé tous les biens immobiliers à vocation particulière aux ministères chargés de programmes; font exception les immeubles devant être affectés aux quatre nouvelles sociétés chargées de l'exploitation de musées à la suite de l'adoption de la loi habilitante. À l'extérieur de la région de la Capitale nationale, on s'attend que d'ici 1989, une douzaine de ministères chargés de programmes auront échangé des biens immobiliers pour corriger des irrégularités.

TRAVAUX PUBLICS CANADA

L'amélioration du rôle et de la structure de Travaux publics Canada constituait un élément essentiel de la réforme de la gestion foncière. La plupart des changements envisagés à cet égard ont déjà été effectués.

L'un d'entre eux visait à établir une distinction, du point de vue de la gestion, entre les fonctions de curateur que remplit TPC à l'égard des biens dont il a la charge et les services qu'il offre aux ministères curateurs (y compris lui-même). À cette fin, on a, d'une part, créé une Direction des locaux distincte et autonome chargée d'assurer la garde des biens dont TPC a la charge et, d'autre part, établi un cadre de plan opérationnel révisé qui regroupe les fonctions de curateur de TPC dans un seul programme des biens immobiliers.

Le programme des biens immobiliers vise, d'une part, les installations à bureaux, c'est-à-dire les biens immobiliers polyvalents utilisés par les locataires de TPC et, d'autre part, les installations fédérales, c'est-à-dire les propriétés à vocation particulière comme les édifices du Parlement et les routes, qui continuent d'être contrôlées par TPC. On envisage encore en vertu de ce programme que le Conseil du Trésor cède à TPC des pouvoirs en matière d'élaboration et d'administration de la politique gouvernementale relative aux locaux.

Le nouveau cadre du plan opérationnel prévoit que le Programme des services se poursuive et soit exécuté par deux directions opérationnelles, soit les services d'architecture et de génie et les services de l'immobilier. Il a toutefois subi des modifications profondes au cours des dernières années dont, depuis le 1er avril 1988, la politique d'autofinancement et la facturation aux organismes clients à des taux comparables à ceux en vigueur dans le secteur privé. L'année dernière, quelque 900 années-personnes ont été transférées de divers ministères à TPC afin d'intégrer les services fédéraux d'architecture et de génie. En même temps, la responsabilité de Construction de Défense Canada est passée du ministre de la Défense nationale au ministre des Travaux publics.

Récemment, le Conseil du Trésor et le ministre des Travaux publics ont conclu une entente historique en vertu de l'APRM. Ayant considérablement modifié ses pratiques de passation de marchés, TPC a obtenu des pouvoirs de signature sensiblement accrus puisque le montant des marchés concurrentiels d'architecture et de génie passera de 100 000 $ à 1 000 000 $, tandis que dans le cas des marchés de location, ce montant passera de 200 000 à 1 000 000 $. En 1987, le Conseil du Trésor a doublé le montant des marchés concurrentiels de travaux publics que peut approuver TPC, qui est ainsi passé à 10 000 000 $. Ces pouvoirs accrus devraient non seulement modifier les rapports entre TPC et le Conseil du Trésor mais aussi fournir à TPC une plus grande marge de manoeuvre pour répondre aux besoins de ses clients.

Aperçu du cadre du plan opérationnel

Travaux publics Canada

Programme des biens immobiliers	Programme des sociétés d'État	Programme des services
• Locaux à bureaux • Installations fédérales • Subventions aux municipalités		• Services de l'immobilier • Services d'architecture et de génie • Services ministériels et administratifs

COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

Bien que rien n'ait changé dans le statut de société d'État de la Commission de la Capitale nationale (CCN), cette société a tout de même été touchée de façon importante par la réforme. En effet, la création d'un comité consultatif pour la région de la Capitale nationale a permis à la CCN de participer pleinement à la planification de la gestion foncière dans la région de la Capitale nationale.

En 1988, le Parlement a modifié la *Loi sur la Capitale nationale* afin de clarifier les pouvoirs de la CCN concernant l'utilisation et le contrôle des biens-fonds fédéraux dans la région de la Capitale nationale et de lui accorder le contrôle des biens-fonds des sociétés d'État. En 1988 également, le Conseil du Trésor a approuvé la tenue d'un vaste examen des biens-fonds appartenant à la CCN. Effectué conjointement par le BGBI et la CCN, cet examen a permis, entre autres choses, de reconnaître certains biens-fonds comme propriétés de la masse foncière d'intérêt national et de les faire bénéficier de mesures de protection permanentes; en outre, le moratoire qui avait été décrété précédemment sur les acquisitions de terrains de la CCN et qui s'appliquait à certains biens-fonds de la masse foncière d'intérêt national est maintenant levé.

En 1986-1987, en vertu des mesures de redistribution de la garde des biens immobiliers, la CCN a pris la relève de Travaux publics Canada pour ce qui est de la gestion des résidences officielles du Canada ainsi que de leurs objets d'art et des travaux de conservation qu'elles requièrent. La CCN se verra bientôt confier la garde de certains biens-fonds ne servant pas à l'exécution de programmes – comme le parc Major – et le Conseil du Trésor a demandé au BGBI et à la CCN de déterminer comment cette dernière pourrait éventuellement prendre en charge les biens-fonds servant à l'exécution de programmes qui font partie de la masse foncière d'intérêt national.

COMMISSAIRE DES INCENDIES DU CANADA

Pendant de nombreuses années, les politiques et les règlements ayant trait à la protection contre les incendies ont été établis en vertu de pouvoirs conférés au Conseil du Trésor et administrés par le Commissariat des incendies du Canada, organisme relevant de Travaux publics Canada.

L'application de la Partie IV du Code canadien du travail et du Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail – l'instrument de réglementation par excellence en matière d'hygiène et de sécurité au travail, dont la protection contre les incendies – a été étendue à la fonction publique fédérale le 31 mars 1986. Travail Canada s'est donc vu attribuer la responsabilité d'administrer et d'appliquer le Code et le Règlement dans l'administration fédérale. Le Commissariat des incendies du Canada a été transféré à Travail Canada le 1er avril 1986.

La protection des propriétés et des services (gestion des risques) et la protection du public utilisateur ne sont pas prévues par le Code et, par le fait même, ne sont pas du ressort de Travail Canada, dont le rôle consiste à établir des règlements axés sur la sécurité de l'employeur et des employés sur les lieux de travail. Travail Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont donc signé un protocole d'entente en vertu duquel le Commissaire des incendies du Canada devra s'acquitter de ses responsabilités découlant du Code en plus de continuer à fournir des services de protection des propriétés contre les incendies.

L'entente prévoit la prestation de services de génie, d'inspection et d'enquête et répond aux préoccupations des ministères curateurs au sujet de la protection des employés, des immeubles et des opérations, et de la réduction des risques d'incendie. L'entente exige aussi du Commissariat des incendies qu'il maintienne, au nom du gouvernement du Canada, des normes, des politiques et des procédures adéquates qui s'ajoutent aux normes qui existent déjà en vertu des règlements ou qui les complètent. Le Conseil du Trésor en tant qu'employeur peut, sur l'avis du Commissaire des incendies, approuver des normes de prévention des incendies, nouvelles ou complémentaires, qui vont au-delà du règlement actuel découlant de la Partie IV du Code canadien du travail. Ces normes seront insérées dans le *Manuel de gestion du personnel* du Conseil du Trésor à titre de nouvelles normes de santé et de sécurité au travail.

GESTION DES LOCAUX

L'un des principes régissant l'affectation de la garde des biens immobiliers était que Travaux publics devait se concentrer sur la garde des immeubles administratifs polyvalents. Toutefois, la politique du Conseil du Trésor restreignait considérablement ses pouvoirs et ses responsabilités en matière de gestion des locaux.

Un groupe d'étude réunissant des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du Contrôleur général et de Travaux publics a donc été formé afin d'examiner diverses possibilités de transfert des responsabilités du programme ainsi que la possibilité que TPC exige de ses locataires qu'ils paient des loyers aux taux du marché (l'option autofinancement). Les recommandations du groupe, à savoir que d'importantes responsabilités du Conseil du Trésor soient transférées à TPC et que l'examen de la question de l'autonomie financière soit reporté, ont été entérinées, par le Premier ministre d'abord, puis par le Conseil du Trésor, le 14 juillet 1988.

En vertu des nouveaux arrangements, TPC sera entièrement responsable de l'acquisition et de la gestion des locaux, et les locataires devront rendre compte de l'utilisation qu'ils font de leurs locaux. Le Parlement continuera de recevoir des renseignements sur la gestion des locaux de chaque locataire.

Le transfert se fera par étapes. Dans un premier temps, le ministère des Travaux publics se verra confier la responsabilité générale d'administrer les politiques et directives en vigueur énoncées au chapitre 120 du *Manuel de la politique administrative*, à compter du 1er janvier 1989. Auparavant, il devra instaurer les processus que le Conseil du Trésor a approuvés, soit un processus d'appel pour les locataires et un processus pour signaler au Conseil du Trésor les exceptions aux dispositions du chapitre 120 qu'il approuvera.

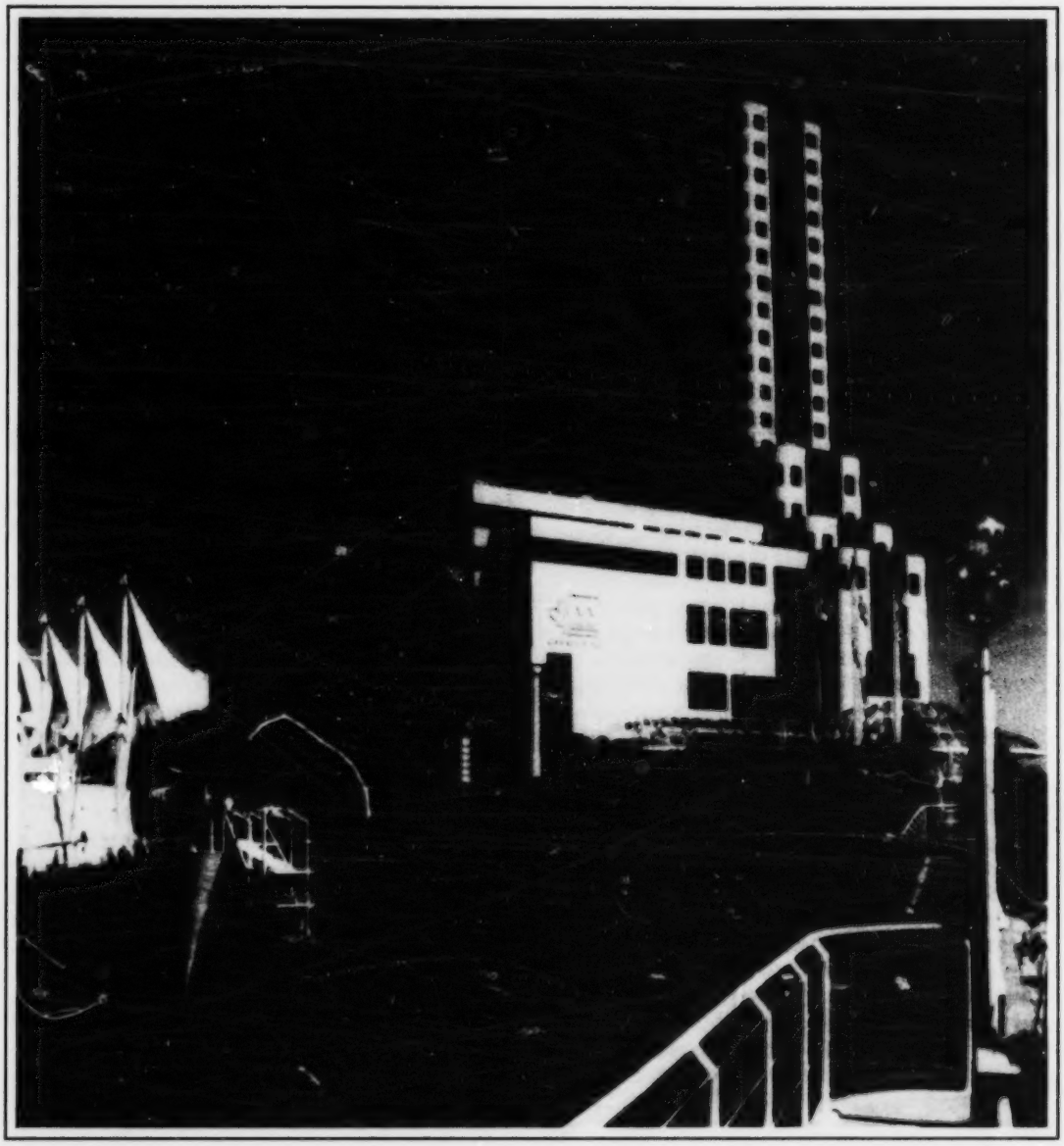
Dans un second temps, on déréglementera encore plus la gestion des locaux de manière à permettre à TPC d'élaborer et de modifier des politiques semblables à celles énoncées au chapitre 120 sans consulter le Conseil du Trésor. D'ici là, le Conseil du Trésor devra approuver les indicateurs de rendement et les autres mécanismes de rapport qui permettront de contrôler l'exécution du programme des biens immobiliers de Travaux publics. Il lui faudra aussi confirmer l'existence, au sein du ministère, d'un système d'information précis et complet sur les locaux occupés par les locataires.

FACILITÉ D'ACCÈS POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

Faciliter l'accès des personnes handicapées à ses installations est depuis longtemps une priorité du gouvernement. Ainsi, en 1979, le Conseil du Trésor a autorisé le ministère des Travaux publics à améliorer l'accès des personnes handicapées à ses locaux à bureaux de façon à satisfaire aux normes du Code national du bâtiment. En 1982, le ministère des Travaux publics a également reçu l'ordre d'appliquer la Norme d'aménagement pour accès facile (NAAF) à tous les locaux à bureaux situés dans des propriétés fédérales dont les plans allaient être conçus après le 17 juin 1982.

En 1985, le Conseil du Trésor a donné instruction à *tous* les ministères de faciliter l'accès à leurs installations en conformité avec la NAAF et de prévoir dans leurs budgets les fonds nécessaires à cette fin. Afin d'aider les ministères à se conformer à cette exigence, deux comités interministériels présidés par le ministère des Travaux publics ont

Tous les ministères fédéraux reconnaissent qu'il est important que les personnes handicapées, qu'il s'agisse de touristes, de visiteurs ou d'employés, accèdent facilement aux bureaux fédéraux.



Situé près du port de Vancouver, au centre-ville, Canada Place est un immeuble qui regroupe les bureaux de sociétés d'État fédérales et provinciales et de compagnies privées, ainsi que des commerces, une salle de cinéma, un hôtel et une agence de voyages offrant des croisières.

été formés, l'un chargé des questions de politique, l'autre, des questions techniques. Les comités mettent actuellement sur pied des lignes directrices qui serviront, avec la norme, à préciser dans quelles circonstances et dans quelle mesure la norme s'applique.

Outre qu'il assume la présidence de ces comités, le ministère des Travaux publics est chargé de la mise à jour périodique de la NAAF. Il travaille actuellement avec l'Association canadienne des normes (ACNOR) à une nouvelle norme nationale d'accès facile, laquelle comprend plus de mesures destinées à faciliter l'accès aux personnes ayant une incapacité visuelle ou auditive que l'actuelle

NAAF et vise plus de secteurs d'intérêt, dont le logement, les aires récréatives, les auditoriums et les aires de rassemblement. Une fois mise au point, cette nouvelle norme pourrait remplacer l'actuelle NAFF.

On a achevé le mois dernier une étude sur les progrès réalisés lors de la mise en oeuvre de la directive du Conseil du Trésor émise en 1985 pour faciliter l'accès aux installations.

DROIT IMMOBILIER

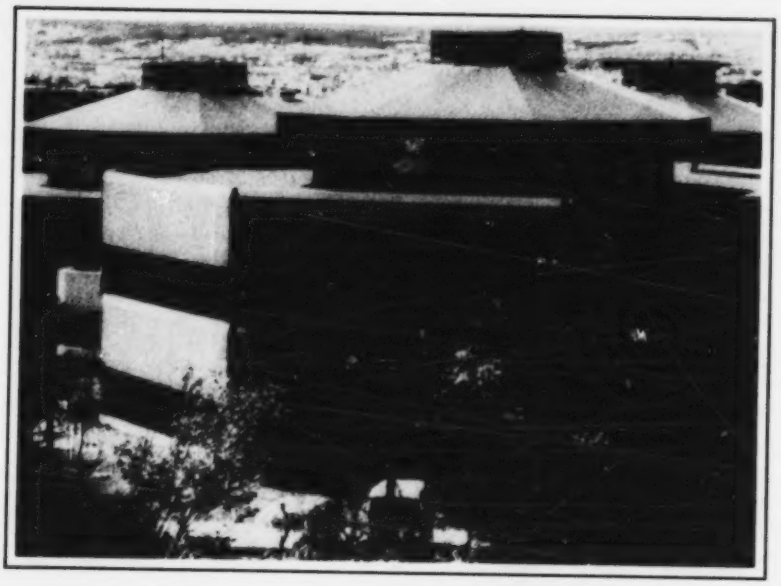
La gestion des biens immobiliers est actuellement régie par plus de 60 lois du Parlement. Cette situation peu commode nécessite une rationalisation, surtout pour que les ministères curateurs puissent recourir aux façons de faire modernes du monde des affaires et pour qu'on puisse simplifier plusieurs processus de gestion. En 1987, un groupe de travail a été formé sous la tutelle du Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers afin d'examiner les changements qui pourraient être apportés aux lois. Ce groupe n'a pas tardé à se rendre compte qu'il serait peu pratique d'élaborer une seule loi générale sur les biens immobiliers et que la meilleure façon de procéder serait de chercher à modifier certains éléments clés des lois en vigueur.

Le Groupe a tout d'abord proposé de modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* afin de définir le rôle et les pouvoirs du Conseil du Trésor à l'égard de la gestion des biens immobiliers. Cette modification, qui n'a pas encore été approuvée par le Parlement, permettrait de clarifier les pouvoirs du Conseil du Trésor concernant l'élaboration de plans d'utilisation des biens-fonds de l'État et exigerait des ministères qu'ils présentent des plans pour approbation. Par voie de conséquence, la modification spécifierait clairement que la responsabilité de l'administration et du contrôle (la garde) des biens-fonds continuerait d'incomber à chaque ministère et organisme et ne serait pas attribuée au Conseil du Trésor.

Le Groupe élabore actuellement des propositions «de transfert» qui toucheront plusieurs lois, dont la *Loi sur les concessions de terres publiques* et la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne*. Les modifications proposées règleront, espère-t-on, plusieurs difficultés importantes que posent les procédures fédérales actuelles qui concernent le transfert du titre de propriété. L'utilisation d'actes notariés, par exemple, pourrait remplacer la procédure translative de propriété au moyen de lettres patentes, qui est plus rigide. Les modifications pourraient aussi permettre d'assouplir la définition de l'expression «fins d'utilité publique» de façon à faciliter la vente de terres. De telles mesures permettraient et simplifieraient l'aménagement commercial mixte d'installations fédérales sous-utilisées. Le Groupe prévoit terminer ces travaux d'ici quelques mois.

D'autres modifications de nature plus technique sont également prévues pour 1989; elles portent notamment sur un accroissement des pouvoirs pour contrôler les biens immobiliers loués au secteur privé, afin d'assurer la conformité avec le zonage provincial ou municipal; la capacité de refuser un don de biens-fonds; le pouvoir d'apporter des corrections mineures à des concessions sans avoir à soumettre chaque cas au gouverneur en conseil; enfin, la permission d'insérer des limites monétaires dans la réglementation touchant les biens immobiliers.

Le parc national de Banff (Alberta) Les parcs nationaux font également partie des biens-fonds du gouvernement fédéral. Donner accès à ces parcs constitue un défi particulier pour respecter l'environnement.



Situé à St. John's (Terre-Neuve), le Centre des pêches regroupe un important centre de recherche et les bureaux régionaux du ministère des Pêches et Océans.

Situé au centre-ville de Vancouver, le Centre Sinclair comprend des bureaux du gouvernement fédéral et des commerces de détail.

ANALYSE STRATÉGIQUE

Le président du Conseil du Trésor a été chargé, entre autres choses, de conseiller le gouvernement sur les questions touchant les biens immobiliers qui concernent l'ensemble des ministères curateurs. Les conseils prendront souvent la forme d'études stratégiques des grands secteurs urbains. Ces études détermineront les avoirs fonciers du gouvernement fédéral qui présentent des problèmes ou de bonnes perspectives sur le plan de l'utilisation et de la gestion des terres. Elles mettront aussi en lumière les options en matière d'acquisition, d'aliénation, d'utilisation ou autre type d'intervention. Les possibilités doivent être envisagées dans le contexte des besoins des programmes fédéraux, des objectifs des administrations locales et d'autres facteurs pertinents (par exemple, les cas de surabondance ou de pénurie de propriétés foncières sur le marché local). Il en résultera l'établissement, dans le secteur immobilier, de stratégies à caractère régional ou de plans d'investissement pour l'ensemble de l'administration fédérale.

Le Bureau de gestion des biens immobiliers a terminé des études stratégiques à Toronto, à Vancouver et dans la région de la Capitale nationale. Des suivis détaillés des études touchant Vancouver et la RCN ont été entrepris de concert avec les ministères concernés. Des études semblables sont en cours pour Montréal, Halifax et St. John's, et d'autres seront entreprises sous peu pour Edmonton, Winnipeg, Moncton et Hamilton.

ÉTUDE DES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES FÉDÉRALES À TORONTO

Le président du Conseil du Trésor a commandé un examen exhaustif des propriétés fédérales dans la région métropolitaine de Toronto. L'étude, confiée à la firme Stephen G. McLaughlin Consultants, a été effectuée de janvier à septembre 1987. Le rapport a été rendu public en décembre 1987, accompagné d'une réponse du gouvernement qui soulignait les principes directeurs suivants pour la planification future des terres de Toronto:

- le gouvernement fédéral continuera d'être propriétaire des terres qui répondent à ses besoins opérationnels;
- il se dessaisira des terres dont il n'a pas besoin à ces fins et les cédera aux compétences appropriées ou à d'autres intérêts;
- lorsque le gouvernement fédéral acceptera de céder des terres, il sera tenu d'agir dans le meilleur intérêt du Canada dans son ensemble, dont chercher à obtenir la pleine valeur marchande des terres au nom des contribuables canadiens.

Depuis la publication du rapport, on a annoncé la tenue d'une commission royale d'enquête sur l'avenir des terres riveraines de Toronto, avec l'honorable David Crombie comme commissaire.

Des études détaillées du secteur Downsview, entreprises suite aux recommandations de la firme, ont fait ressortir que le projet de la Défense nationale de regrouper ses installations permettrait de libérer quelque 55 hectares de terrains pour la construction de nouvelles maisons dans North York. Cette initiative a été annoncée en septembre 1988. Les ministères intéressés sont en train d'étudier d'autres recommandations concernant des terrains dans le corridor de la rue Jarvis.

PROGRAMME DE VENTE DE TERRAINS

Le ministre des Finances a annoncé, dans le budget de mai 1985, un programme de vente de terrains dont la mise en oeuvre a été confiée au Conseil du Trésor.

Les ministères et organismes ont exécuté le programme de bien des façons. Le ministère des Travaux publics a vendu les terrains qui avaient été déclarés excédentaires par les ministères. Les sociétés d'État ont entrepris des projets spéciaux de vente de terrains, le produit de ces ventes ayant été versé au Trésor, le «compte de banque» central du gouvernement. Certaines sociétés d'État ont vendu leur participation dans des terrains dans le cadre de la vente de filiales et de divisions. En tout, le programme de vente de terrains a généré des recettes d'environ 500 millions de dollars qui comprennent le produit de la vente des terrains des sociétés d'État qui ont été privatisées.

En 1987, le Conseil du Trésor a indiqué que la plupart des possibilités d'aliénation qui restaient avaient été examinées et réalisées. En conséquence, le président du Conseil du Trésor et le ministre des Travaux publics ont mis fin au programme de vente de terrains afin de le remplacer par un examen permanent des avoirs fonciers du gouvernement fédéral qui mènera à la rationalisation et à l'aliénation méthodiques de terres en vertu d'une stratégie d'investissement à long terme.

RÉPERTOIRE DES BIENS IMMOBILIERS FÉDÉRAUX

Le Répertoire des biens immobiliers fédéraux sera le registre central de la majorité des biens-fonds administrés et contrôlés par les ministères; il fournira de l'information sur leur emplacement, leur utilisation et leur importance, et remplacera le Répertoire immobilier central; il servira également à informer la Direction générale des subventions aux municipalités de Travaux publics Canada des changements apportés aux propriétés fédérales afin que celle-ci puisse verser sans délai le montant approprié desdites subventions. Le Répertoire a été conçu de sorte à être compatible avec d'autres systèmes d'information, s'il y a lieu.

Toutes les sociétés d'État et les ministères exemptés auront la possibilité soit de fournir des informations au Répertoire soit de tenir leurs propres systèmes d'information et de les rendre accessibles sur demande. Règle générale, on accordera des exemptions dans le cas de biens immobiliers ministériels qui sont assujettis à d'autres exigences statutaires plus strictes, par exemple les terres territoriales. Le Répertoire et les registres tenus pour les terres exemptées et les sociétés d'État qui ne participeront pas formeront un groupe de systèmes d'information qui permettront au Conseil du Trésor de tenir un inventaire complet des propriétés foncières du Canada.

On prépare le Répertoire avec l'aide d'un groupe de travail établi spécialement à cette fin par le Comité consultatif du Conseil du Trésor sur les biens immobiliers. Il devrait voir le jour en 1989, lorsque les registres du Répertoire immobilier central seront adaptés au format du Répertoire et intégrés à celui-ci, et que les ministères curateurs verseront pour la première fois de nouvelles données sur les biens immobiliers dont ils ont la garde. La première édition d'un répertoire de référence manuel paraîtra au cours de l'été de 1990. Il compilera les propriétés immobilières fédérales au 31 mars 1990.

DOSSIERS URBAINS CANADA

Le programme des Dossiers urbains Canada (DUC) constitue l'un des éléments fondamentaux de la banque de renseignements sur les biens-fonds fédéraux. Ce programme offre des services de première analyse et d'élaboration de prémises pour des études stratégiques approfondies.

Travaux publics Canada a cédé au Secrétariat du Conseil du Trésor la responsabilité de ce programme le 7 avril 1988. Lors de ce transfert, on a intégré à l'obligation des ministères ayant la garde de biens-fonds de faire rapport au Conseil du Trésor celle de faire rapport sur les DUC. Toutefois, l'objectif fondamental du programme demeure, soit fournir des renseignements mis à jour périodiquement sur la gestion des principaux biens-fonds fédéraux. Des spécialistes de Travaux publics continueront d'aider à mettre en oeuvre le programme, en vertu d'une entente de services conclue avec le BGBI.

Depuis un an, plusieurs modifications ont été apportées pour améliorer la qualité des renseignements et réduire au minimum le travail de cueillette de données pour les

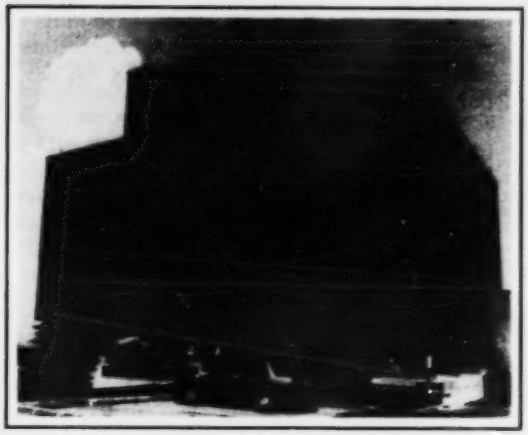
ministères et organismes curateurs. Voici quelques-uns des changements qui ont été mis en oeuvre ou qui le seront au cours des prochains mois:

- profils en bonne et due forme uniquement pour les principaux biens-fonds; listes récapitulatives pour les propriétés moins importantes;
- réorganisation des DUC de façon à mieux tenir compte des biens-fonds fédéraux;
- adoption d'un processus de mise à jour des DUC, afin de tenir compte des changements importants qui affectent une propriété entre les études des DUC (qui ont lieu tous les 5 ans);
- intégration des renseignements essentiels requis aux fins du nouveau Répertoire des biens immobiliers fédéraux à ceux requis par le programme DUC;
- intégration des exigences concernant les rapports que doivent présenter les ministères en vertu du programme DUC aux exigences générales en matière de rapports du nouveau cadre de gestion foncière qui sera bientôt établi.

D'ici 1992-1993, l'examen des 35 nouveaux secteurs de DUC sera terminé. Seize études auront été achevées en mars 1989.

Base des Forces armées canadiennes à Borden (Ontario)

CADRE DE RESPONSABILITÉ EN GESTION FONCIÈRE



Les bureaux de Transports Canada, à Dorval (Québec).

L'un des grands principes de l'APRM est que, dans la mesure du possible, les politiques du Conseil du Trésor énoncent clairement les objectifs à atteindre et les résultats à obtenir, et que les rapports présentés au Conseil du Trésor soient axés sur les résultats obtenus. Il faut donc réviser et récrire la plupart des politiques du Conseil du Trésor. Ce principe de l'APRM a donné lieu à l'établissement de «cadres de responsabilité» pour diverses politiques générales du Conseil du Trésor (comme celles touchant le personnel, la vérification interne, les langues officielles et l'administration financière) et à l'élaboration de politiques connexes et de mécanismes de reddition de comptes. Ces cadres servent de base à la conclusion d'ententes bilatérales d'APRM.

Si l'on a attendu jusqu'à maintenant pour élaborer un cadre de responsabilité et de nouvelles politiques en matière de gestion des biens immobiliers, c'est parce qu'il fallait d'abord mettre en oeuvre d'autres réformes et former le comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des biens immobiliers. Au cours des 12 à 18 prochains mois, le BGBI et le Comité consultatif, par l'entremise du Groupe de travail chargé de l'examen des politiques, accorderont la priorité à l'établissement de ce cadre de responsabilité et s'appliqueront à élaborer, à réviser et à publier les politiques du Conseil du Trésor.

Certains principes de base ont été appliqués pendant les travaux préliminaires. Tout d'abord, on élaborera le cadre de responsabilité, les politiques sur les biens immobiliers et les lignes directrices connexes concernant la vérification de manière à en faire un tout.

Ensuite, il n'y aura plus à présenter de nouveaux rapports au Conseil du Trésor; les instruments utilisés à l'heure actuelle, comme le programme des Dossiers urbains Canada, les plans d'investissement à long terme et les plans opérationnels pluriannuels, seront révisés au besoin. En fait, les ministères auront beaucoup moins de rapports à présenter puisque les exigences concernant les présentations au Conseil du Trésor seront assouplies et que certains rapports seront supprimés, d'autres simplifiés.

Pour établir le cadre de responsabilité en matière de gestion foncière, il faudra en premier lieu élaborer des objectifs de base pour tous les ministères et organismes curateurs. Voici la liste préliminaire de ces objectifs :

- Ne détenir que les biens immobiliers qui servent à l'exécution de programmes.
- Intégrer les plans des ministères dans les initiatives et les priorités du gouvernement.
- Investir le plus possible dans l'utilisation à long terme des biens immobiliers.
- Protéger la valeur des biens immobiliers.
- Assurer des conditions de travail sûres aux occupants des immeubles.
- Protéger l'environnement (air, terre, eau) lors de l'acquisition, de l'utilisation ou de l'aliénation de biens immobiliers.
- Protéger la valeur patrimoniale des biens.
- Faire preuve de prudence et de probité et chercher à obtenir la meilleure valeur en contrepartie de l'argent dépensé au moment de conclure des marchés touchant l'acquisition, l'aménagement et l'aliénation de biens-fonds.
- Faire en sorte que les personnes handicapées puissent accéder facilement aux immeubles fédéraux.

Ces objectifs seront sans aucun doute révisés au cours des prochains mois à mesure que les milieux de l'immobilier seront consultés au sujet de l'énoncé commun de ces objectifs.